联合国 A/75/863–S/2021/424



大 会
安全理事会

Distr.: General
3 May 2021
Chinese
Original: English

大 会 安全理事会
第七十五届会议 第七十六年
议程项目 14、122 和 135

联合国经济、社会及有关领域主要大型会议和首脑会议成果的统筹协调执行及后续行动

千年首脑会议成果的后续行动

保护责任与防止灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪

推动防止暴行：防止灭绝种族罪行和保护责任办公室的工作情况

秘书长的报告

一. 导言

1. 防止灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪(暴行罪)[1] 仍是一项持续的全球挑战和当务之急。毫无疑问，2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行加剧了业已存在的脆弱状况，带来了新的保护挑战。纵观全球，针对民族、族裔、宗教或语言少数群体以及其他族裔和种族群体的污名化、仇恨言论以及煽动行为和暴力已经激增。此外，国家和非国家行为体继续公然罔顾国际人权法和国际人道法的既定原则。学校和医院遭到蓄意攻击，宗教场所和遗产地受到破坏，粮食被用作武器，性暴力和性别暴力普遍，这些现象都变得更加频繁。

[1] “暴行罪”一词仅指《2005 年世界首脑会议成果》(大会第 60/1 号决议)第 138 段规定的四种行为。《防止及惩治灭绝种族罪公约》(第二条)和《国际刑事法院罗马规约》(第六至八条)等国际刑法对灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪进行了界定。族裔清洗虽然没有被单独定为一种罪行，但包括可构成上述罪行之一特别是灭绝种族罪和危害人类罪的行为。

21-05529 (C) 100521 110521



2. 在这场疫情的最初几个月，秘书长曾呼吁全球停火，以消弭枪声，为运送拯救生命的援助创造条件。尽管这一呼吁获得了大力支持，但冲突仍在继续，与冲突有关的暴行罪风险在上升。因此，优先考虑预防仍是关键所在。

3. 2020 年 9 月，在保护责任原则通过 15 周年之时，秘书长指出，系统性和严重的侵犯人权行为、普遍的有罪不罚现象、仇恨言论、排斥和歧视问题，都会增加战争罪和危害人类罪等暴行罪的风险。在 2020 年提出的人权行动呼吁中，秘书长强调指出保护人权与预防工作之间的联系，并提供了一个框架，指导在事关保护责任集体承诺的领域开展任何联合国行动时将人权置于核心位置。

4. 在 2005 年世界首脑会议上，联合国全体会员国承诺保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害。自此以来，在推动制定保护责任概念框架和落实工作方面取得了进展。秘书长关于保护责任的年度报告[2] 为落实保护责任原则提供了指导。这方面的第一份报告(A/63/677)以《2005 年世界首脑会议成果》(大会第 60/1 号决议)第 138 和 139 段为依据，为落实保护责任原则提出了三大支柱战略。第一支柱的理念基础是，国家主权意味着各国有责任根据其国内和国际义务保护本国人民免遭最严重罪行之害。第二支柱指出，国际社会同时承诺协助各国履行这一主要责任。第三支柱强调，在各国明显未能保护本国人民时，国际社会有责任提供保护，包括根据《联合国宪章》采取集体行动，如诉诸第六、第七和第八章规定的一系列办法。

5. 2009 年，大会第 63/308 号决议同意持续审议保护责任。秘书长在后续报告中审查了这一概念及其应用的不同方面，围绕三大支柱提供了进一步指导，并侧重讨论了专题问题，最近一次报告涉及妇女在预防暴行中的作用(A/74/964-S/2020/501)。

6. 本报告旨在概述本组织一如既往通过防止灭绝种族罪行和保护责任办公室正牵头开展的预防、预警和应对工作以履行保护责任的情况。该办公室为会员国、区域及次区域组织以及基层和民间社会行为体提供支持，落实一系列旨在评估和应对现有脆弱状况的举措，以减轻暴行罪风险。这项工作是与所有联合国总部和外地派驻机构协调进行，为风险人群提供支持。如报告所述，该办公室收集并分析暴行罪风险信息，鼓励会员国、区域及次区域组织尽早采取行动，推动落实预防煽动暴力和应对仇恨言论等关键议程。

二. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室

7. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室为两名特别顾问提供支持。20 年前，安全理事会在第 1366(2001)号决议中请秘书长向其提交联合国系统内部关于严重违反国际法、包括国际人道法和国际人权法的案件资料和分析。为推进执行这项决议，并针对已吸取的教训，秘书长通知安全理事会主席，他决定任命一名防止灭绝种族罪行特别顾问(S/2004/567)。[3]

[2] 可查阅：www.un.org/en/genocideprevention/key-documents.shtml。

[3] 秘书长与安全理事会主席的换文(S/2007/721 和 S/2007/722)以及大会、人权委员会和人权理事会的决议，包括大会第 60/1 和 63/308 号决议、人权委员会第 2005/62 号决议以及人权理事会第 7/25、22/22、28/34、33/19 和 37/26 号决议，都重申了秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问办公室的任务。

8. 防止灭绝种族罪行特别顾问的具体任务是：针对起因于族裔、宗教和种族问题、如果不加预防或制止可能导致灭绝种族罪行的大规模严重侵犯人权和违反国际人道法的情况，收集来自联合国系统内的信息；充当向秘书长并通过秘书长向安全理事会发出预警的机制，提请秘书长和安全理事会注意可能导致灭绝种族罪行的局势；通过秘书长向安全理事会提出预防或制止灭绝种族罪行的行动建议；就开展防止灭绝种族罪行的活动与联合国系统联络，并努力增强联合国分析和管理灭绝种族罪或相关罪行信息的能力。

9. 2007 年，继《2005 年世界首脑会议成果》通过保护责任原则之后，秘书长致信安全理事会主席，指出需要围绕保护责任进一步推动制定概念框架并建立共识(S/2007/721)。为此，根据《2005 年世界首脑会议成果》第 138 和 139 段所载一致意见，秘书长表示打算指定一名保护责任问题特别顾问，主要负责为落实保护责任原则理清概念、政治和体制框架。考虑到防止灭绝种族与保护责任具有彼此不同但相互补充的性质，秘书长决定，保护责任问题特别顾问将在防止灭绝种族罪行特别顾问的总体指导下工作。秘书长进一步明确指出，为提高效率，并考虑到两人责任的互补性，两位特别顾问将合署办公，共用辅助人员(S/2007/721)。此举有助于加强防止灭绝种族罪行和保护责任办公室的工作，包括预警和能力建设方面的工作，同时，在开展以宣传倡导和跨部门评估为重点的新任务方面，以及在积累如何预测、预防和应对与保护责任相关危机的认知方面，此举也有助于发挥更大的作用。

10. 两位特别顾问承担的职责彼此不同但密切相关，双方围绕业务活动的共同要素保持密切的工作关系，包括采用通行方法，共同努力在全系统采取协调一致的预防行动。例如，两位特别顾问与整个联合国系统合作，确保本组织工作的方方面面优先考虑预防暴行，包括确保全系统在审议令人关切的局势时将暴行风险因素考虑在内。这其中包括促进落实全系统举措，例如，建立内部预防平台、建设和平架构五年期审查及和平行动问题高级别独立小组。在采取这些行动的同时，还在落实设立两个特别顾问任务时所规定各自应当发挥的不同的评估、应对和政治倡导职责。

三. 落实暴行预防工作

11. 落实保护责任是秘书长优先考虑预防的总体战略的重要组成部分。虽然保护责任是一项政治承诺，但为这项原则制定概念框架有助于推动履行保护责任，包括为预防和制止灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪提供行动框架和指南。此外，该办公室的业务和预防工作也体现出两位特别顾问的任务相互补充。这种互补尤其涉及分析风险、提供预警和鼓励会员国采取有效行动，应对民众面临灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪风险或正在发生上述罪行的局势，包括为此建设国际、区域及国家预防能力。虽然这项工作的很大一部分是通过内部审议或外交接触进行，并未见诸公共领域，但其中也有一部分是以公开形式开展，通过倡导任务、新闻谈话、公开活动讲话或向联合国政府间机构或区域组织通报情况进行。该办公室还根据关于国际社会有集体责任鼓励和帮助各国履行保护责

任的第二支柱，通过开展能力建设活动和有针对性的技术援助等，努力建设并加强会员国、区域及次区域组织和民间社会组织的预防、预警和应对能力。

A. 风险评估：收集和分析信息

12. 《2005 年世界首脑会议成果》确认，国际社会应酌情鼓励和帮助各国履行保护责任，支持联合国建立预警能力。联合国系统在继续完善综合分析工具，包括对暴行罪风险进行监测和分析的能力。《暴行罪分析框架：预防工具》[4] 是一项全面预警工具，用于系统收集信息，评估是否存在与暴行罪有关的风险因素。风险因素包括结构性或迫在眉睫的风险指标，如过往冲突史、长期结构性歧视、治理体系薄弱、侵犯人权或暴行罪历史、对种族、族裔和宗教少数群体的边缘化和排斥以及实施犯罪的动机或能力等。要认定存在暴行罪重大风险，并不需要所有风险因素俱在；但存在的风险因素越多，而且相关风险指标数量越多，风险就越高。在联合国系统内外仔细核查事实，进行严格分析，并进行广泛协商，对于有能力实施预防和保护经历或面临即将发生的暴行罪的民众的国家、区域和国际行为体调动预防措施来说，是至关重要的。

13. 除其他外，允许预警的系统分析涉及许多联合国实体，包括在总部和外地。防止灭绝种族罪行和保护责任办公室与这些实体积极协作和建立伙伴关系，包括开展机构间协商，通过既定安排分享信息、进行审议和探讨协调，尤其是与政治和建设和平事务部、联合国开发计划署(开发署)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)合作。防止灭绝种族罪行和保护责任办公室还利用正式的业务合作安排，其中包括信息共享和保护、预警、倡导、和解和对话，例如，与联合国难民事务高级专员公署开展此类合作。因执行任务而产出暴行风险评估相关信息的其他实体包括和平行动部、人道主义事务协调厅和联合国儿童基金会。防止灭绝种族罪行和保护责任办公室也积极参与作为跨支柱预防问题讨论主要论坛的区域月度审查机制。

14. 如人权行动呼吁和关于 COVID-19 与人权的政策简报所述，就当前和正在出现的人权危机提供及时、可靠、准确的信息仍然十分重要。这项工作目前尤为重要，因为受 COVID-19 疫情防控措施的影响，两位特别顾问及防止灭绝种族罪行和保护责任办公室未能进行实地访问。过去，通过这种访问，可与政府官员、国家人权机构、人权维护者、民间社会代表、传统领袖、宗教领袖和信仰行为体、妇女领袖、青年和私营部门等相关利益攸关方召开会议和协商，帮助核实报告内容。该办公室预计将恢复在预防周期的不同阶段尽可能多地开展国家一级的协商。

15. 除了自己的分析和预警之外，防止灭绝种族罪行和保护责任办公室还利用《暴行罪分析框架》提高其他行为体的认识和能力。该办公室应各方请求为联合国工作人员、会员国、区域组织、民间社会组织、宗教领袖、人权维护者和学者提供了培训。《暴行罪分析框架》使得在预防领域有影响力的所有行为体都能够评估挑战，发现新的预防机遇。在联合国内，该办公室确保《暴行罪分析框架》

[4] 可查阅：www.un.org/en/genocideprevention/documents/about-us/Doc.3_Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf。

所列的风险因素，将酌情在联合国消除种族歧视和保护少数群体网络、土著人民问题机构间支助小组、平民保护工作组和联合国制止冲突中性暴力行动等机构间专题机制中得到审议。

B. 加强预警和预防

16. 没有社会能够免受暴行罪风险的影响，每个国家对保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害负有首要责任，包括从国家一级负责。这是保护责任第一支柱的本质所在。因此，建设国家预防能力仍是优先事项。相互协助建设这种能力，是保护责任原则第二支柱的核心，也是应优先重视的一项关键责任。防止灭绝种族罪行和保护责任办公室与国家机构开展合作，在国家一级加强应对能力，正是这一努力的组成部分。

17. 《暴行罪分析框架》强调指出，预防是一个持续进程，需要不断努力，促进尊重法治和人权、摒弃歧视，建立合法性、问责型国家机构，消除腐败，建设性地管理多样性，支持强大多样的公民社会和多元媒体，以此建设社会的应对能力。《2030 年可持续发展议程》承认，可持续发展取决于促进和平、公正和包容的社会，使其远离恐惧和一切形式的暴力，而暴力的最恶劣表现形式包括暴行罪。实现《2030 年议程》将是防止人类痛苦和危机的最有效方式，它是预防的基石。

支持国家和区域努力

18. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室致力于与国家机构合作，推动在国家所有、可以持续的努力过程当中实施预防工作。在设有国家暴行预防机制的地方，这些机制可以在确定风险和协调应对方面发挥重要作用。事实证明，支持他们的工作并在国家行政部门内指定必要的优先次序是有效的。防止灭绝种族罪行和保护责任办公室还与国家机构合作，包括与能够利用各种工具在预防暴行的问责方面发挥重要作用的国家人权机构、监察员和议员开展合作。该办公室为议员和人权机构编写的指导说明强调必须将预防暴行纳入这些机构的年度和专题报告及教育方案，通过这些机构的申诉机制监测严重侵犯人权行为，倡导通过与预防暴行罪相关的国家立法，培训安全部队并对其政策进行监测。例如，该办公室与巴西、哥伦比亚和厄瓜多尔的监察员办公室合作，评估脆弱社区面临的风险，支持开展旨在减轻此类风险的举措。该办公室还鼓励议员就暴行罪风险举行情况简报会，并向民间社会组织征求行动建议。此外，议员可促进为这方面的国家努力提供预算资源。在国际一级，国家人权机构、监察员和议员可促进与其他人权机制开展合作，建立相互支持的跨国网络。

19. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室经请求向会员国提供技术援助，以建立或加强暴行罪预防机制，包括预警机制。除了倡导增加《防止及惩治灭绝种族罪公约》和《国际刑事法院罗马规约》等主要国际文书的缔约国以外，该办公室还支持各国努力将这些文书规定的义务纳入国内法律体系，包括在国内法中对暴行罪的定罪，帮助建立暴行罪预防和问责国家机制。该办公室在开展这项工作时，同参与区域和国际专门网络的国家的预防暴行和保护责任协调中心协调，这些专门网络包括：大湖区问题国际会议防止和惩治灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪

和一切形式歧视问题区域委员会；拉丁美洲防止灭绝种族和大规模暴行网络；保护责任协调中心全球网络；以及全球制止大规模暴行罪行动。在此过程当中，该办公室鼓励各协调中心查明并酌情应对本国境内的风险。

20. 通常，国家预防努力需要解决过去的遗留问题，因此，对过渡期正义举措、机构和进程的支持不可或缺。预防需要具体解决有时是长期存在的代际风险，包括影响特定社区或群体的根深蒂固的歧视性政策。这在经历过暴行罪的国家和地区尤其如此，在这些国家和地区，围绕过去的遗留问题各有说辞，有时是政治领导人的说辞，另外，根深蒂固的不满情绪未能解决，有罪不罚现象深入结构，各社区和群体的正义缺失感普遍存在。在全球一级，防止灭绝种族罪行和保护责任办公室在这一领域的工作以该办公室同寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的伙伴关系为基础，其工作成果包括根据人权理事会第 33/19 号决议(A/HRC/37/65)发布的一项联合研究报告，介绍了过渡期正义对于防止严重侵犯和践踏人权以及严重违反国际人道法，包括灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪及其再度发生的积极作用。该办公室以这项联合研究所载的结论和建议为参考，在国家一级为过渡期正义举措提供业务支持，而这种支持是与国家机构和行为体协调开展。例如，在西巴尔干国家，防止灭绝种族罪行特别顾问进行的访问及后续评估，为制定包含重要过渡期正义内容的联合国综合区域战略提供了信息。

21. 必须强调，包括区域及次区域组织在内的区域安排可在预防和应对暴行罪方面发挥重要作用。这些组织可鼓励各国政府承认其根据相关国际公约承担的义务，鼓励各国在其社会内部的摩擦根源引发暴力之前予以查明和解决。这些组织还可确保将国家一级的信息和分析准确及时地输送给全球决策者，同时减少出现错误解读、错误信息和歪曲的风险。防止灭绝种族罪行和保护责任办公室还在所有地区支持区域组织预防种族灭绝和其他暴行罪，包括为此在非洲、欧洲、美洲和亚洲开展各项活动。

22. 区域与国家一级的努力可以相互促进。例如，在非洲，大湖区问题国际会议 2006 年通过的《防止和惩治灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪和一切形式歧视的议定书》，为防止灭绝种族罪行和保护责任办公室同中非共和国、刚果民主共和国、肯尼亚、南苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国政府合作建立预防此类罪行的国家委员会提供了框架。该办公室还提供技术和财政援助，支持这些委员会的运作。该办公室、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团和开发署之间的协作在南基伍省和北基伍省促成设立了省级小组委员会。在肯尼亚和乌干达，该办公室协助国家委员会制定了预防暴行方面的国内法律框架。在肯尼亚和坦桑尼亚，为帮助落实国家委员会的工作方案，该办公室支持开展了旨在减轻暴行风险的社区间和社区内对话。

23. 非洲联盟也正将灭绝种族、战争罪和危害人类罪的风险因素和指标纳入其大陆预警系统和一些非洲区域经济共同体的预警机制。2019 年 7 月，防止灭绝种族

罪行和保护责任办公室召集非洲联盟预防冲突和预警司以及区域经济共同体[5]的官员，对非洲大陆预警系统进行了审查，并将人权和暴行罪风险因素纳入该系统的数据库。

24. 在欧洲，欧洲联盟于 2014 年建立了冲突预警系统，将其作为循证风险管理工具，用于尽早识别、评估和优先应对非成员国的暴力冲突风险局势。在防止灭绝种族罪行和保护责任办公室的支持下，欧盟对外行动署开发了一个工具包，将预防暴行相关内容纳入了行动署的预警系统。这项工作促成了各方的合作，我的两位特别顾问通过定期向欧洲联盟理事机构通报情况为此提供支持。该办公室还与欧洲联盟合作，为国际从业人员制定暴行预防准则，就采取具体的预防行动提供实际建议。

25. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室还为欧洲联盟打击种族主义、仇外心理及其他形式不容忍行为高级别小组的工作做出了贡献，并与欧洲联盟委员会、欧洲联盟基本权利机构和欧洲委员会合作，制定防止和打击煽动暴力行为的措施，支持消除歧视的努力。例如，2018 年 10 月，防止灭绝种族罪行特别顾问向欧洲委员会威尼斯委员会全体会议通报了情况。该办公室与欧洲安全与合作组织(欧安组织)少数民族事务高级专员办事处、预防冲突中心以及民主制度和人权办公室进行定期协商。该办公室与民主制度和人权办公室举办了讲习班，召集欧安组织地区之内特定次区域的民间社会组织和弱势社区代表，围绕风险评估和响应工作开展讨论，从而更准确地评估该区域的现有脆弱状况，了解彼此在该区域开展接触的优先领域。

26. 在美洲，防止灭绝种族罪行和保护责任办公室与美洲人权委员会保持定期协商，还共同组织了关于该办公室风险评估和应对方法的能力建设讲习班。在美洲区域，该办公室已开始计划组织讲习班，旨在查明土著居民面临的风险并确定减轻这种风险的政策选项。这项工作的基础是该办公室在对具体国家进行工作访问之后就保护土著权利开展的倡导工作。自 2012 年以来，防止灭绝种族罪行和保护责任办公室还支持拉丁美洲预防灭绝种族和大规模暴行网络开展能力建设活动，参加了关于预防和应对暴行罪相关挑战的体制安排、工具和方法的年度讨论。

27. 在亚洲，两位特别顾问继续同东南亚国家联盟包括其政府间人权委员会接触，帮助提高了人们对如何在该区域开展暴行预防工作的认识。防止灭绝种族罪行和保护责任办公室还探索与具体国家合作推进这一议程的各种选项。在巴基斯坦，该办公室与高等教育委员会合作，开展了旨在打击仇恨言论、促进包容和保护少数群体的举措。该办公室还支持在该区域落实《宗教领袖和行为体旨在防止可能导致残暴罪行的煽动暴力行为的行动计划》(《非斯行动计划》)，包括支持与孟加拉国、印度、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡的利益攸关方举行区域会议。在孟加拉国，该办公室举办了讲习班，帮助建立了促进和平与发展宗教间

[5] 阿拉伯马格里布联盟、东部和南部非洲共同市场、萨赫勒-撒哈拉国家共同体、东非共同体、中部非洲国家经济共同体、西非国家经济共同体、政府间发展组织和南部非洲发展共同体。

理事会。与在其他区域一样，该办公室同联合国国家工作队合作，通过针对具体情况的行动计划和举措，支持执行《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》。

支持基层努力

28. 有效预防暴行罪不仅需要会员国、政府间机构和联合国系统采取全系统办法，还需要从国家到地方一级采取全社会办法。几十年来，民间社会组织和网络、社区团体、地方媒体和记者，以及包括妇女、儿童和青年组织在内的基层组织等非国家行为体，通过监测侵权行为、发出警报、倡导采取行动、缓解和制止紧张局势和暴力、促进族群间对话、问责政府和建立社会凝聚力，为防止暴行作出了重大贡献。这些行为体往往是建设和平的主要推动者，在受冲突影响的社会和极端脆弱或过渡局势中发挥关键作用。在官方政府机构与过往犯罪受害者之间没有直接联系的地方，这些行为体也可促进建立这种联系。正因如此，这些行为体是国家努力的重要合作伙伴和防止灭绝种族罪行和保护责任办公室的中间人，包括查明脆弱状况，支持实地努力，以防止侵权行为，加强应对暴行罪的能力。

29. 加强应对能力和促进预防工作的可持续性是预防暴行的核心，建设和平和保持和平议程与预防暴行罪的相互联系不容忽视。大会和安全理事会于 2016 和 2020 年分别通过了关于建设和平的两项同文决议，[6] 在这些同文决议的支持下，维持和平包括旨在防止冲突的爆发、升级、延续和复发，解决根源问题，协助冲突各方结束敌对行动，确保民族和解，并走向恢复、重建和发展等各项活动。为此，大会和安理会还在这些决议中鼓励会员国和整个联合国系统与相关利益攸关方，包括区域和次区域组织、国际金融机构、民间社会组织、地方建设和平利益攸关方以及相关的私营部门合作，继续采取行动，执行关于建设和平和维持和平的决议。联合国预防暴行的工作仍然重点采用以人为本的做法，将暴力幸存者和变革推动者的观点视角和优先关切考虑在内。2020 年发布的《联合国建设和平与保护和平社区参与准则》[7] 使联合国与这些团体的合作更加协调一致。

30. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室还与民间社会行为体和网络合作，支持预警领域的能力建设。例如，在亚洲，由亚太预防暴行伙伴关系和亚太保护责任中心协调开展了宣传倡导活动。在美洲，与美洲人权委员会联合举行了民间社会组织培训，与联合国同事和民间社会组织协调举办了宣传倡导讲习班。在欧洲，该办公室支持布达佩斯预防大规模暴行中心的工作和该中心开展的维谢格拉德集团预防暴行国家培训。2017 年，该办公室开展的直接宣传倡导和能力建设工作还促成建立了西巴尔干预防种族灭绝和大规模暴行罪联盟。在非洲，该办公室最近与联合国驻埃塞俄比亚国家工作队合作，为政府官员、媒体和民间社会组织举办了关于应对和打击仇恨言论的培训。

[6] 2016 年大会第 70/262 号决议和安全理事会第 2282(2016)号决议，以及 2020 年大会第 75/201 号决议和安全理事会第 2558(2020)号决议。

[7] 可查阅：www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/un_community-engagement_guidelines.august_2020.pdf。

31. 与女性和平建设者合作制止不平等和歧视，保护妇女和女童并增强她们的权能，可以加强防止暴行罪的努力。如 2020 年发表的关于保护责任的报告(A/74/964-S/2020/501)所述，与不容忍暴力侵害妇女和女童行为的社会相比，容忍此种暴力行为的社会更有可能遭遇性别暴行罪。防止灭绝种族罪行和保护责任办公室正越来越重视加强妇女参与预防暴行的作用，通过举办讲习班支持妇女基层组织，帮助其了解风险因素以及减轻风险的政策选项。来自中东和北非广大地区的人员参加了关于妇女与和平与安全议程、预防冲突和履行保护责任之间联系的讲习班，讲习班促成建立了妇女区域预防工作组。该平台将为妇女领导的民间社会组织提供有关预防暴行罪的能力建设活动、信息和联络机会。

32. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室与非政府组织、社区团体、基层组织、传统领袖、宗教领袖和信仰行为体、土著社区、青年和学生组织、妇女组织以及研究和学术机构彼此接触并建立互信，加深对暴行罪原因和动态的认识，促进协调应对现有风险，对于预防暴行罪是至关重要的，将继续得到支持。《暴行罪分析框架》、《非斯行动计划》和《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》等工具和导则，也使得该办公室能够进一步与基层组织进行接触。

33. 尽管各国负有首要责任，包括联合国和区域组织在内的国际社会也负有预防和制止暴行罪的责任。立足社区的公民社会组织在尽早预防暴行罪方面也发挥着关键作用，以便不错失国际接触的机遇，避免采取成本更高的行动。因此，投资和支持地方一级的努力具有特别的意义。

C. 建议并动员会员国、区域组织和联合国采取预防性集体行动

34. 自担任该职务开始以来，秘书长都将预防作为本组织工作的重中之重，无论是在改革努力当中，还是在关键的决策和方案编制当中。会员国和联合国政府间机构有正当理由期待联合国系统在评估风险和建议的基础上为其审议提供信息。就防止灭绝种族罪行特别顾问和保护责任问题特别顾问而言，其任务的一个关键部分涉及就令人关切的局势和减轻暴行罪风险的措施向会员国、联合国政府间机构和区域组织提供咨询意见。预警的形式多种多样，采取特定行动的决定要视具体情况而定，并基于对情况的仔细评估。有些局势由安全理事会、人权理事会或大会处理，而有些局势则不在这些机构的关注范围之内。提供预警的形式也各不相同；有些局势更有利于开展公开接触，而有些局势则宜通过静默外交处理。面对可能出现严重恶化的局势，“过度警示”存在风险，而不予警示也有风险，必须在两者之间取得平衡。鉴于暴行罪性质敏感，考虑这一平衡就尤为重要。

35. 近年来，两位特别顾问发表了多项联合公开声明，对暴行罪风险发出警告。两位特别顾问还同负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表和联合国人权事务高级专员等其他承担保护任务的办公室合作发出警示，为总部和外地其他高级官员警告风险和动员预防行动的声明建言献策。

36. 然而，动员行动需要掌握变革权力者积极参与其中。如《2005 年世界首脑会议成果》第 139 段所确认，安全理事会对预防暴行罪负有特殊责任。安理会已采

取多项促进及早行动的举措，包括邀请和听取防止灭绝种族罪行特别顾问通报布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国和南苏丹的局势。

37. 此外，防止灭绝种族罪行特别顾问定期向人权理事会通报相关任务的执行情况，并参加了人权理事会于 2021 年 2 月 10 日举行的第一次防止灭绝种族问题闭会期间会议。[8] 2021 年，人权理事会首次组织了关于保护责任的闭会期间小组讨论。[9] 人权理事会还邀请秘书长和防止灭绝种族罪行问题特别顾问报告相关专题，如过渡期正义对预防暴行罪的促进作用(见 A/HRC/37/65)，以及有助于防止灭绝种族的教育对策(见 A/HRC/41/24)。理事会还注意到《暴行罪分析框架》，并欢迎《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》。

38. 会员国也已表明致力于通过联合国政府间机构预防暴行罪。例如，在安全理事会，会员国就如何加强安理会在应对暴行风险时工作方法的有效性和透明度提出了建议。会员国在安理会采取的其他举措，包括在 2018 年举行关于其预防暴行作用的“阿里亚办法”会议，题为“提高预防暴行罪的效力：安全理事会及其成员的作用”(见 S/2019/48)，也有助于加强安理会对预防行动的有效角度的考虑。在大会、安全理事会和人权理事会，会员国建立了具体的机构，以促进预防暴行罪和支持问责制进程。几个这类机构正在运作，涵盖布隆迪、刚果民主共和国、伊拉克、缅甸、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门的局势。同时，人权条约机构和特别程序任务负责人可与普遍定期审议进程一道发挥关键作用，向人权理事会通报现有关切问题，在严重风险出现之前就如何加强社会应对能力提出建议。

四. 预防暴行罪的优先行动领域

39. 在评估风险之后采取的各种应对措施当中，防止灭绝种族罪行和保护责任办公室以两个交叉性专题领域为优先：通过与宗教领袖和行为体接触预防煽动暴力，并应对和打击仇恨言论。

A. 通过与宗教领袖和行为体接触预防煽动暴力

40. 《2005 年世界首脑会议成果》将预防煽动暴力[10] 与预防暴行罪联系起来。预防煽动暴力是联合国致力于预防暴行罪的重要组成部分。煽动歧视、敌意和暴力既是暴行罪的预警指标，也是暴行罪的潜在导火索。联合国若不与合作伙伴携手，就不可能取得成功。宗教领袖和行为体尤其可以影响信众的生活和行为。如果宗教领袖和行为体公开发声，其传达的信息就可产生有力、广泛的影响。

41. 因此，防止灭绝种族罪行和保护责任办公室经过为期两年的多利益攸关方全球协商进程，牵头制定并于 2017 年发布了《非斯行动计划》。该《行动计划》为宗教领袖和行为体提出了预防煽动暴力、不容忍、种族主义或仇外行为的建议，

[8] 根据人权理事会第 43/29 号决议，第 37 和 39 段。

[9] 根据人权理事会第 44/14 号决议。

[10] 《公民及政治权利国际公约》提及“煽动强暴”这一术语，其中第二十条第二款规定，任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨之主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应加以禁止。

以免可能发生的暴行罪。2020 年 5 月以来，该办公室本着同样的精神，与联合国不同文明联盟和人权高专办合作举行虚拟协商，通过了“宗教行为体和信仰组织与联合国合作应对 2019 冠状病毒病大流行的全球行动承诺”。[11]

42. 预防暴行罪及其煽动行为涉及多个层面，不同行为体携手努力，这项工作才最有可能取得成功。虽然《非斯行动计划》主要针对宗教领袖和信仰组织，但其中也对国家和国家机构、世俗民间社会组织以及数字和传统媒体等其他相关行为体提出了详细建议。一个由宗教领袖和信仰组织代表组成的指导委员会为防止灭绝种族罪行和保护责任办公室执行《非斯行动计划》提供支持，该指导委员会的很多成员都已将该《行动计划》纳入各自工作战略。正如本报告通篇所述，联合国及其各机构、基金、方案和部门也在积极支持执行《非斯行动计划》。

43. 这项工作在孟加拉国、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、中非共和国、伊拉克、黎巴嫩、巴基斯坦、泰国、大不列颠及北爱尔兰联合王国等国家促成了伙伴关系、政策、宣传倡议或方案活动。得益于《非斯行动计划》在伊拉克的执行，2020 年 3 月通过了具有里程碑意义的“关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国/达伊沙)受害者的宗教间声明”，在此基础上，即将在地方启动一系列多信仰执行工作对话。在中东地区的其他国家，防止灭绝种族罪行和保护责任办公室正与民间社会组织、基层组织、宗教领袖和宗教行为体合作，制定预防暴行的社区行动计划。在亚太地区，该办公室正与来自孟加拉国、印度、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡的宗教领袖、议员和民间社会行为体合作，探讨促进包容、和平社会的挑战和机遇，提高了这些国家宗教领袖和行为体对这一议程的认识。该办公室还在孟加拉国和巴基斯坦举办了国家级讲习班，帮助宗教领袖和行为体在国家一级采取预防行动。

B. 应对和打击仇恨言论这一暴行罪风险因素

44. 仇恨言论和煽动暴力行为构成暴行罪风险因素指标，特别是当这种言论和行为以身份认同为由针对某个个人或群体时，也即以族裔、国籍、宗教、种族、肤色、出身、性别、性取向或其他身份因素为理由实施攻击。过去几年，仇恨言论迅速增加，令人震惊，其中有多起导致暴力事件发生。

45. 2019 年，秘书长请防止灭绝种族罪行特别顾问牵头制定一项联合国战略，加大力度应对和打击仇恨言论，这一战略已于 2019 年 6 月发布。特别顾问和防止灭绝种族罪行和保护责任办公室是联合国执行这一战略的协调中心，并负责协调联合国仇恨言论问题工作组。《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》是以联合国系统既有经验为基础，遵循国际人权标准，旨在解决仇恨言论的根源和影响。2020 年，秘书长发出了打击和应对 COVID-19 相关仇恨言论的全球呼吁，之后，特别顾问发布了关于该主题的指导说明。[12]

---

[11] 可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25909&LangID=E。

[12] 可查阅：www.un.org/en/genocideprevention/documents/Guidance%20on%20COVID-19%20related%20Hate%20Speech.pdf。

46. 2020 年 9 月，防止灭绝种族罪行和保护责任办公室为联合国的各个外地派驻机构发布了关于执行《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》的详细指导意见，[13] 目前，多个联合国办事处都已通过应对仇恨言论的战略。各区域的国家已进一步制定和执行仇恨言论行动计划，该办公室正向联合国国家工作队、特别政治任务和维和特派团提供这方面的支持。

47. 虽然会员国负有应对仇恨言论的主要责任，但其他行为体特别是科技公司、社交媒体公司、媒体和民间社会也可发挥重要作用。在联合国国家办事处的支持下，基层民间组织开展了多项创造性举措，营造可使用少数群体语言的安全社交空间，建立由青年和少数群体领导的工作组，通过故事、艺术和视频分享正能量信息。例如，在中非共和国和科特迪瓦，建设和平支助办公室也为旨在打击仇恨言论的民间社会方案提供了支持。《非斯行动计划》和《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》扩大了联合国办事处和机构以及国家机构在加强仇恨言论现象应对能力方面的合作和参与。防止灭绝种族罪行和保护责任办公室继续与科技公司和社交媒体公司接触，加强这些公司对该领域的承诺，包括于 2020 年 6 月召开圆桌会议，为此提出具体的行动建议。

五. 结论和建议

48. 本报告反思了防止灭绝种族罪行和保护责任办公室在推动集体努力预防灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪及其煽动行为方面的作用和贡献。要有效推进这些努力，就要始终如一地重视提高对暴行罪原因和动态的认识，出现风险时向相关行为体发出警示，倡导采取适当行动减轻此类风险，建设国家和区域倡议开展这项工作的能力并与之合作，支持妇女和青年组织等民间社会组织和基层组织，并将预防暴行的内容纳入联合国所有相关的工作领域。

49. 有效力、可持续的暴行预防工作仍面临持续挑战。2005 年，各国对保护责任作出了承诺，但民众仍面临暴行罪的风险和实施，这一承诺与现实之间的差距便是预防工作所面临挑战的例证。造成这种差距的原因包括信息收集和评估存在不足，未能对预警信号尽早、及时采取行动，在落实预防暴行措施方面缺乏系统性和跨学科配合。还可以做更多工作，也必须做更多工作，从而使预防暴行成为总体预防承诺的核心内容。为此，我敦促会员国考虑以下建议，在国家、区域和国际各级进一步支持并优先重视预防暴行，包括为此与防止灭绝种族罪行和保护责任办公室开展合作：

(a) 考虑加入并执行有关防止暴行罪和保护民众的国际协定，包括《防止及惩治灭绝种族罪公约》和《国际刑事法院罗马规约》，以及其他相关国际和区域文书，并通过在国内法将暴行罪定罪来执行；

(b) 为预防暴行的评估和应对工作配备专门能力和资源，包括任命负责预防暴行或保护责任的协调单位，并利用《暴行罪分析框架》定期开展国家风险和应

[13] 可查阅：www.un.org/en/genocideprevention/documents/UN%20Strategy%20and%20PoA%20on%20Hate%20Speech_Guidance%20on%20Addressing%20in%20field.pdf。

对能力评估，必要时请防止灭绝种族罪行和保护责任办公室提供支持。这种评估可与更广泛的预防举措相联系，应查明弱势群体，并与民间社会行为体协商进行，优先听取妇女和青年的意见；

(c) 确定加强暴行应对能力的备选方案，酌情落实相关方案，包括支持国家人权机构和国家预防暴行机制，必要时寻求防止灭绝种族罪行和保护责任办公室以及联合国外地派驻机构的支持，同时响应人权行动呼吁。这包括以国际人权法为准绳，贯彻《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》，应对仇恨言论和煽动行为；

(d) 利用防止灭绝种族罪行特别顾问和保护责任问题特别顾问能够就与其任务有关的局势或问题，向安全理事会和人权理事会等联合国政府间机构以及相关区域组织政府间机构的工作酌情提供的投入；

(e) 考虑在相关的人权理事会任务规定中纳入预防暴行内容，并视情况将预防暴行内容纳入普遍定期审议下编制的国家报告和区域人权机构的工作；

(f) 鼓励并支持促进预防暴行罪的民间社会举措，包括与民间社会合作执行《非斯行动计划》；

(g) 继续支持联合国预防暴行罪的努力，特别是支持落实防止灭绝种族罪行特别顾问和保护责任问题特别顾问的预防任务，支持在区域和国家一级开展预防活动，包括为此提供技术援助，协助所有国家履行保护民众的责任。